



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

Број: 021-01-1/2023-02

Датум: 30. 3. 2023. године

Немањина 17

Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 31.03.2023

| Орг. јед. | Број | Прилог | Вредност |
|-----------|-----------|--------|----------|
| 03 | 02-626/23 | | |

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Одбор за финансије, републички буџет и контролу
трошења јавних средстава

Београд
Трг Николе Пашића 13

Поштовани,

У складу са чланом 92а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22 и 118/21- др. закон), у прилогу дописа достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2022. годину.

С поштовањем,



ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

П. Петровић
Павле Петровић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ

Београд, март 2023. године

1. Уводне напомене

Неконтролисани фискални дефицити и акумулирање јавног дуга угрожавају економску стабилност, развојне перспективе државе и добробит будућих генерација. Одговорна фискална политика је транспарентна, предвидива и стара се о фискалним ризицима. У Србији су изменама и допунама Закона о буџетском систему у октобру 2010. године установљени Фискални савет и фискална правила. Нова институција и нови принципи у фискалном систему Републике Србије имају за циљ да помогну у остваривању стабилности јавних финансија, транспарентности и предвидивости економске политике. Крајем 2022. године успостављен је нови сет фискалних правила којим је оснажен постојећи оквир за вођење одговорне фискалне политике у дугом року.

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Народна скупштина је 31. марта 2011. године донела Одлуку, РС број 13, о избору чланова Фискалног савета, а полагањем заклетве пред Народном скупштином, 5. априла 2011. године, Фискални савет је преузео дужност. Фискални савет састоји се од три члана, а за вршење стручних и административних послова образује стручне службе. Функционисање Фискалног савета одређено је Законом о буџетском систему.

Народна скупштина Републике Србије је 20. јула 2017. године донела Одлуку, РС број 29, о избору чланова Фискалног савета, у истом саставу, а полагањем заклетве истог дана, Фискални савет је преузео дужност.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 32 од 26. новембра 2020. године, др Владимиру Вучковићу престала је функција члана Фискалног савета.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 57 од 17. децембра 2020. године, др Бојан Димитријевић, изабран је за члана Фискалног савета.

Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици.

Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Владиних докумената, даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила.

Током поступка припреме и доношења буџета, Фискални савет обавља различите функције:

- Припрема мишљење на Нацрт о фискалној стратегији и доставља мишљење министру. Са прибављеним мишљењем Фискалног савета, министар

припрема предлог Фискалне стратегије. Уколико се деси да нека препорука Фискалног савета није унета у Фискалну стратегију, то би требало да се обавезно констатује и да се наведу разлози за такву одлуку, а да се достављено мишљење Фискалног савета у целини прилаже уз Фискалну стратегију и доставља Влади, која Фискалну стратегију, након усвајања, доставља на разматрање Народној скупштини;

- Припрема анализу Предлога закона о буџету, Закона о завршном рачуну буџета, процене о фискалним утицајима предлога закона.

Фискална правила постављају ограничења на вођење фискалне политике, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила неизвесност у погледу будућих кретања у јавним финансија. Фискална правила могу бити општа и посебна, а крајем 2022. дефинисан је и успостављен нови сет фискалних правила у оквиру Закона о буџетском систему.

Општим фискалним правилима одређују се максимални ниво јавног дуга у односу на БДП и циљани средњорочни фискални дефицит. Општа фискална правила прописују да дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП-а. Такође, дефинисан је циљани средњорочни фискални дефицит на нивоу од 0,5% БДП-а.

Изменом фискалних правила успостављена је директна веза између нивоа дуга сектора државе и дозвољеног фискалног дефицита. Уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП-а, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да фискални дефицит износи највише 0% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП-а фискални дефицит износи највише 0,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП-а фискални дефицит износи највише 1,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП-а, фискални дефицит неће прећи износ од 3% БДП-а.

Посебна фискална правила обезбеђују да се контрола нивоа фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко ограничавања највећих текућих јавних расхода – расхода за запослене у сектору државе и пензија. Циљ посебних фискалних правила је и да се дотигне оптимална структура јавних расхода у смислу повољног односа између текуће државне потрошње и јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да ће се тежити да учешће расхода за запослене у сектору државе буде до 10%. Уколико су укупни расходи за пензије мањи од 10% БДП-а, пензија ће се усклађивати према промени просечне зараде без пореза и доприноса. Уколико су укупни расходи за пензије између 10% и 10,5% БДП-а, пензија ће се ускладити са збитом половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса и половине процента промене потрошачких цена. Уколико су укупни расходи за пензије једнаки или већи од 10,5% БДП-а пензија ће се ускладити према промени потрошачких цена.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао у 2022. произилазе из законских овлашћења и обавеза из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 138/22), као матичном закону али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је током 2022. године израдио укупно девет извештаја, од чега: три оцене на предложене законе и измене закона о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2023-2025. година. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему, Фискални савет је израдио пет додатних анализа у којима се бавио актуелним изазовима у домену економске и фискалне политике – првенствено кризом услед пандемије COVID-19 и енергетском кризом која је обележила 2022. годину. Потпун списак израђених извештаја дат је у одељку 2.1, док смо краћи преглед наших најважнијих резултата, ставова и мишљења приложили као додатак овом извештају.

У првој половини 2022. године Фискални савет се у свом раду највише фокусирао на економске и фискалне последице две кризе које су се надовезале једна на другу: пандемију COVID-19 која је у Србији тад већ почела да јењава, односно енергетску кризу која се управо била разбуктала и огромне губитке који су правили Србијагас и ЕПС.

Анализирајући пакет антикризних мера које је Влада спроводила током пандемије покушали смо да допринесемо објективном сагледавању ефеката буџетске подршке током ове кризе – не само због стручне анализе фискалне политике, већ и због тога да се уочени пропусти не би понављали у изазовном периоду који је пред Србијом. Укупан трошак за буџет по основу ових фискалних мера достигао је 5,4 милијарди евра односно 10,4% БДП-а, што је било за скоро 50% више него у земљама Централне и Источне Европе. Из наше анализе произашла су два кључна закључка. Предузимање снажних мера фискалне подршке у циљу здравствене заштите становништва и ублажавања негативних економских последица пандемије јесте било оправдано. Међутим, оценили смо да су мере које је Србија спроводила биле сувише неселективне и стога само делимично економски рационалне. Став Фискалног савета је да су се слични ефекти могли постићи и са око 2 милијарде евра мање потрошених буџетских средстава да су антикризне мере биле боље усмерене ка објективно угроженим деловима привреде и становништва – за шта су према нашем мишљењу постојале оперативне и техничке могућности (в. одељак 3 у Додатку).

Фискални савет је у јулу 2022. године објавио веома опширну и свеобухватну анализу структурних проблема српске енергетике у контексту глобалне кризе. По обиму и садржају овај документ је превазишао оквире наших уобичајених извештаја, делом и због тога што у званичним фискалним документима о томе готово да није било речи све до јесени 2022. Овим извештајем покушали смо да скренемо пажњу носиоцима економске политике и широј јавности на суштинске узроке кризе у снабдевању електричном енергијом и гасом у Србији. Неповољне међународне околности јесу биле непосредан

окидач за финансијско урушавање ЕПС-а и Србијагаса (последично и за огромне дотације из буџета које су добијала ова предузећа), али оне су заправо само разоткриле домаћу кризу у енергетском сектору која је тињала и о којој смо извештавали већ дуже време. Фискални савет је сматрао да је потпуна дијагноза стања и узрока ових проблема неопходан предуслов за почетак њиховог решавања, а у овом извештају смо и предложили низ конкретних мера за санирање текуће кризе и стављање домаће енергетике на ноге у средњем року (в. одељак 4 у Додатку).

Упоредо са изградом два поменути специфична извештаја, средином 2022. године Фискални савет се бавио и средњорочним фискалним анализама и пројекцијама, које су служиле као основ за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2023-2025. Том приликом снажно смо подржали опредељење Владе да као главни средњорочни фискални циљ постави стабилизацију буџета и смањење јавног дуга након две веома турбулентне године. Дали смо и неколико препорука за унапређење ревидиране Фискалне стратегије, а наша главна замерка била је то што се у Нацрту уопште није посветила пажња растућим фискалним ризицима и трошковима услед огромних губитака ЕПС-а и Србијагаса (в. одељак 7 у Додатку).

У септембру 2022. Фискални савет је објавио извештај с предлогом мера социјалне и пореске политике у циљу смањења неједнакости и ризика од сиромаштва у Србији. У последњих неколико година значајно смо ојачали стручне и техничке капацитете за анализирање дистрибутивних ефеката мера фискалне политике, и овај материјал за јавну расправу представља наставак нашег започетог рада у овој области. Мотив за бављење овом темом био је то што Србија већ дуже време стоји значајно лошије у поређењу са другим европским земљама по вредности показатеља економске неједнакости и ризика од сиромаштва. Као кровни проблем идентификовали смо то што су буџетски расходи за социјалну заштиту у ужем смислу у Србији приметно мањи него у земљама ЦИЕ (око 3% БДП-а наспрам 3,7% БДП-а), односно знатно испод њиховог просечног нивоа у ЕУ (4,8% БДП-а). Фискални савет је зато предложио повећање издатака за социјалну заштиту већ у кратком року на 3,3% БДП-а и дао конкретне препоруке за проширење обухвата постојећих социјалних програма и повећање износа појединих накнада. Уз то, показали смо и да је могуће повећати прогресивност пореског система тако да се увећа расположив доходак запослених с најнижим примањима и издржаваним члановима породице (в. одељак 5 у Додатку).

Активности Фискалног савета у последњем тромесечју 2022. биле су фокусиране на наше обавезе које директно произилазе из Закона о буџетском систему, а односе се на давање оцена и мишљења на ребаланс буџета Републике за 2022. годину, ревидирану Фискалну стратегију за период 2023-2025, Предлог закона о буџету за 2023. годину и Предлог закона о завршном рачуну за 2021. годину. Најопштије гледано, Фискални савет је имао врло мало замерки на стратешке циљеве фискалне политике које је Влада изложила у овим актима, будући да смо препознали јасно опредељење за стабилизацију буџета и обарање јавног дуга у 2023. и наредним годинама. У прилог томе говори и оснаживање сета фискалних правила крајем 2022. године. Међутим, поново су изостала унапређења најважнијих докумената за вођење фискалне политике у областима на које већ годинама скрећемо пажњу, попут нетранспарентног

приказивања планираних (и извршених) јавних расхода, планираних структурних реформи и процена њихових ефеката и др. (в. одељке 6,7,8 и 9 у Додатку).

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2022. години:

- 1) 15 година приватних пензијских фондова у Србији: досадашњи развој и препоруке реформе, од 26. јануара 2022. године;
- 2) Антикризне буџетске мере током пандемије COVID-19: трошкови, резултати и поуке, од 13. априла 2022. године;
- 3) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. годину, од 3. јуна 2022. године;
- 4) Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне светске кризе: узроци, трошкови и могућа решења, од 7. јула 2022. године;
- 5) Предлог мера социјалне и пореске политике за смањење неједнакости и ризика од сиромаштва у Републици Србији, од 30. септембра 2022. године;
- 6) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2022. годину, од 8. новембра 2022. године;
- 7) Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. годину, од 17. новембра 2022. године;
- 8) Оцена Предлога закона о буџету за 2023. годину, од 5. децембра 2022. године;
- 9) Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину, од 5. децембра 2022. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима

- 1) Правилник о финансијско-рачуноводственом пословању Фискалног савета, број: 110-00-1/2022-03, од 30. марта 2022. године;
- 2) Извештај о раду Фискланог савета за 2021. годину, број: 021-01-1/2022-03, од 31. марта 2022. године;
- 3) Правилник о стручном усавршавању и додатном образовању запослених у Фискалном савету, број: 110-00-2/2022-03, од 20. јуна 2022. године;
- 4) Правилник о изменама и допунама Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке и набавке на које се закона не примењује у Фискланом савету, број: 110-00-3/2022-03 од 4. новембра 2022. године.

3. Запослени

За вршење стручних и пратећих послова образоване су Стручне службе Фискалног савета.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Фискалном савету, систематизовано је осам радних места са 17 извршилаца, од чега су два извршиоца државни службеници на положају, а 15 су државни службеници на извршилачким радним местима.

Од 17 систематизованих извршилаца, запослено је 8 извршилаца и три члана Фискалног савета.

Чланом 27к став 6. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број: 149/20), којим је прописано да корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених (на одређено време), односно ангажованих лица по уговору о привременим и повременим пословима, по уговору о делу и лица ангажована по другим основама.

Сходно наведеној одредби Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему: у 2022. години ангажовали смо:

- три лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, за обављање стручних послова и правних послова из делокруга рада;
- два лица по основу уговора о делу: за послове превођења (по потреби у току године) и за јавност рада, са којим смо раскинули уговор 15.11.2022. године;
- интерног ревизора за једну интерну ревизију, до 30 дана.

4. Средства за рад

Рад Фискалног савета и његових стручних служби финансира се из буџета Републике Србије.

На основу Споразума о давању на привремено коришћење дела пословног простора број: 361-01-1/2011-02, од 16. јуна 2011. године, са Народном банком Србије, Фискални савет користи шест канцеларија на VI спрату, у Београду, Немањина 17.

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину

| | | | |
|------|------|---|-------------------|
| | | ФИСКАЛНИ САВЕТ | 49.116.000 |
| | | Извори финансирања за раздео 14 | 49.116.000 |
| | 01 | Приходи из буџета | |
| 2305 | | Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност | 49.116.000 |
| | 110 | Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови | 49.116.000 |
| | 0001 | Стручна анализа фискалне политике | 49.116.000 |
| | 411 | Плате, додаци и накнаде запосленима (зараде) | 24.408.000 |
| | 412 | Социјални доприноси на терет послодаваца | 4.068.000 |
| | 413 | Накнаде у натура | 20.000 |
| | 414 | Социјална давања запосленима | 500.000 |
| | 415 | Накнаде трошкова за запослене | 700.000 |
| | 416 | Награде запосленима и остали посебни расходи | 1.000 |
| | 421 | Стални трошкови | 1.360.000 |
| | 422 | Трошкови путовања | 1.000.000 |
| | 423 | Услуге по уговору | 16.100.000 |
| | 425 | Текуће поправке и одржавање | 50.000 |
| | 426 | Материјал | 650.000 |
| | 483 | Новчане казне и пенали по решењу судова | 1.000 |
| | 512 | Машине и опрема | 258.000 |

Извод из Закона о изменама Закона буџету Републике Србије за 2022. годину

| | | | |
|------|----|--|-------------------|
| | | ФИСКАЛНИ САВЕТ | 55.437.000 |
| | | Извори финансирања за раздео 14 | |
| | 01 | Приходи из буџета | 55.437.000 |
| 2305 | | Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност | 55.437.000 |

| | | |
|------|--|-------------------|
| 110 | Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови | 55.437.000 |
| 0001 | Стручна анализа фискалне политике | 55.437.000 |
| 411 | Плате, додаци и накнаде запосленима (зараде) | 28.925.000 |
| 412 | Социјални доприноси на терет послодаваца | 4.672.000 |
| 413 | Накнаде у натури | 20.000 |
| 414 | Социјална давања запосленима | 500.000 |
| 415 | Накнаде трошкова за запослене | 700.000 |
| 416 | Награде запосленима и остали посебни расходи | 1.000 |
| 421 | Стални трошкови | 1.360.000 |
| 422 | Трошкови путовања | 500.000 |
| 423 | Услуге по уговору | 17.800.000 |
| 425 | Текуће поправке и одржавање | 50.000 |
| 426 | Материјал | 650.000 |
| 483 | Новчане казне и пенали по решењу судова | 1.000 |
| 512 | Машине и опрема | 258.000 |

Извршење буџета од 1.1.2022. до 31.12.2022. године

| Економска класификација | Закон о буџету | Ребаланс буџета | Извршено | % извршења |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|-------------|
| 411 Плате, додаци и накнаде (зараде) | 24.408.000,00 | 28.925.000,00 | 28.647.209,89 | 99 % |
| 412 Социјални доприноси на терет послодаваца | 4.068.000,00 | 4.672.000,00 | 4.625.422,76 | 99 % |
| 413 Накнаде у натури | 20.000,00 | 20.000,00 | 9.000,00 | 45 % |
| 414 Социјална давања запосленима | 500.000,00 | 500.000,00 | 0 | 0 |
| 415 Накнаде трошкова за запослене | 700.000,00 | 700.000,00 | 466.731,24 | 67 % |
| 416 Награде запосленима и остали посебни расходи | 1.000 | 1.000 | 0 | 0 |
| 421 Стални трошкови | 1.360.000,00 | 136.000,00 | 1.153.407,82 | 85 % |
| 422 Трошкови путовања | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 197.475,00 | 20 % |
| 423 Услуге по уговору | 16.100.000,00 | 17.800.000,00 | 17.585.259,28 | 99 % |
| 425 Текуће поправке и одржавање | 50.000,00 | 50.000,00 | 5.900,00 | 12 % |
| 426 Материјал | 650.000,00 | 650.000,00 | 377.467,80 | 58 % |
| 483 Новчане казне о решењу судова | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 0 |
| 512 Машине и опрема | 258.000,00 | 258.000,00 | 236.639,00 | 92 % |
| Укупно: | 49.116.000,00 | 55.937.000,00 | 53.304.512,79 | 95 % |

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2023. годину

| | | | |
|------|------|--|-------------------|
| | | ФИСКАЛНИ САВЕТ | 59.306.000 |
| | | Извори финансирања за раздео 14 | 59.306.000 |
| | 01 | Приходи из буџета | |
| 2305 | | Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност | 59.306.000 |
| | 110 | Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови | 59.306.000 |
| | 0001 | Стручна анализа фискалне политике | 59.306.000 |
| | 411 | Плате, додаци и накнаде запосленима (зараде) | 32.203.000 |
| | 412 | Социјални доприноси на терет послодаваца | 4.879.000 |
| | 413 | Накнаде у натура | 20.000 |
| | 414 | Социјална давања запосленима | 500.000 |
| | 415 | Накнаде трошкова за запослене | 600.000 |
| | 416 | Награде запосленима и остали посебни расходи | 186.000 |
| | 421 | Стални трошкови | 1.400.000 |
| | 422 | Трошкови путовања | 1.000.000 |
| | 423 | Услуге по уговору | 17.368.000 |
| | 425 | Текуће поправке и одржавање | 50.000 |
| | 426 | Материјал | 600.000 |
| | 512 | Машине и опрема | 400.000 |
| | 515 | Нематеријална имовина | 100.000 |

6. Сарадња

6.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2022. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. Фискални савет је овом одбору редовно и благовремено достављао извештаје (које је према Закону о буџетском систему у обавези да доставља Народној скупштини Републике Србије), а такође је, у складу с уобичајеном праксом Одбору представљао своја мишљења, оцене и анализе пре саопштавања широј јавности. Поред сарадње кроз рад надлежног Одбора, Фискални савет је учествовао и у пленарним седницама Народне скупштине.

Сарадња са представницима Владе била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. Фискални савет је због природе својих надлежности у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је у 2022. према нашем мишљењу донекле побољшана у односу на претходну годину. Отклоњени су раније констатовани застоји у комуникацији електронском поштом и Министарство финансија је углавном достављало захтеване податке који су нам били неопходни за израду фискалних анализа. Међутим, сматрамо да постоји простор за даље унапређење сарадње, тако што би се детаљни извештаји о извршењу буџета Републике које Министарство финансија редовно израђује благовремено и аутоматски достављали Фискалном савету на увид. На иницијативу министра организован је састанак на ком су присуствовали представници Фискалног савета и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у чијем фокусу су биле мере пореске и социјалне политике за смањење економске неједнакости и сиромаштва у Републици Србији.

У току 2022. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *Министарством рударства и енергетике* – Фискални савет је током 2022. године израдио велики број анализа које су се тичале глобалне енергетске кризе и проблема у домаћем енергетском сектору. Остварена је задовољавајућа комуникација с представницима Министарства рударства и енергетике, који су нам на упит доставили захтеване податке за израду наших анализа. Поред тога, министарство нам је доставило и документе који су садржали њихове процене стања у јавним енергетским предузећима (ЕПС и Србијагас), као и тадашње начелне планове за санирање акутних проблема у овом сектору. На позив министра, представници Фискалног савета су присуствовали презентацији нацрта Интегрисаног националног енергетског и климатског плана Републике Србије за период 2021. до 2030. са визијом до 2050. године у јулу 2022. године.
- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2022. години успоставили смо одличну сарадњу са овом институцијом, у оквиру које је Фискални савет почео редовно да добија податке о броју запослених у јавном сектору по свим облицима ангажовања на месечном нивоу. Овоме је претходио продуктиван састанак с представницима ЦРОСО на којем смо успоставили канал за комуникацију на техничком нивоу и договорили тип и

форму података које ће нам убудуће редовно достављати.

- *Управом за јавни дуг* – Фискални савет је у 2022. унапредио своју методологију за пројекције и анализу одрживости јавног дуга, због чега су нам били потребни детаљнији подаци о задуживању државе од јавно доступних у извештајима Управе за јавни дуг. Остварили смо одличну комуникацију са запосленима у овом државном органу и достављени су нам захтевани подаци у форми која нам је потребна. Пошто је то захтевало додатни ангажман запослених око података за период пре 2015. године, посебно истичемо веома ажурно поступање и благовремени одговор на наш упит.
- *Републичким заводом за статистику* – Фискални савет је за потребе израде својих анализа развио модел за микроекономске симулације, за који су нам потребни детаљни подаци из Анкете о приходима и условима живота (СИЛК) и Анкете о потрошњи домаћинства, којима располаже РЗС. Сарадња са овом институцијом је и у 2022. години била на похвалном професионалном нивоу. Поред благовременог достављања потребних података организован је низ састанака на којима се дискутовало о различитим методолошким недоумицама у вези са подацима који се добијају поменутом анкетом.
- *Министарством привреде* – слично као претходних година, Министарство привреде је и у 2022. години достављало Фискалном савету периодичне финансијске извештаје предузећа у државном власништву. У контексту актуелне енергетске кризе за наше активности из делокруга рада било је посебно важно да располажемо благовременим подацима о пословању енергетских јавних предузећа – ЕПС-а и Србијагаса.
- *Комисијом за контролу државне помоћи* – на иницијативу Фискалног савета наши представници су се састали с представницима Комисије за контролу државне помоћи, како бисмо се ближе упознали с радом ове институције и размотрили могућности за евентуалну сарадњу у будућности. На састанку смо посебну пажњу посветили буџетским дотацијама за покривање губитака јавних енергетских предузећа у 2022. и упознавању са садржајем и методологијом израде редовних годишњих извештаја Комисије.

Представници Фискалног савета су учествовали на неколико конференција, као и у раду посебних радних група Владе. Наиме, представници Фискалног савета су присуствовали састанцима Стручне групе за сузбијање сиве економије, који су били посвећени праћењу реализације Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. године и разматрању додатних мера за побољшање у овој области. Такође, Фискални савет је већ традиционално учествовао на Копаоник бизнис форуму, на којем је председник Фискалног савета одржао запажено излагање под назвом: "Фискални ризици Србије на почетку нове глобалне неизвесности". У октобру 2022. представних Фискалног савета је учествовао у раду симпозијума на тему будућности опорезивања дохотка грађана у Србији (на Правном факултету). Фискални савет је имао своје представнике на консултацијама поводом израде препорука јавних политика у социјалном сектору заснованих на анализи националних трансферних рачуна, у организацији Канцеларије популационог фонда УН и РЗС-а. У децембру 2022. представници Фискалног савета су учествовали на симпозијуму Будућност старења (САНУ) и Београдском отвореном форуму.

6. 2. Међународна сарадња

Фискални савет је још од оснивања успоставио веома добру сарадњу са међународним организацијама и институцијама (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Европска комисија, Делегација Европске уније, ЕБРД, ЕИБ и др.) и свим другим међународним актерима који с посебном пажњом прате макроекономска и фискална кретања у Србији (нпр. агенције за процену кредитног рејтинга, стране амбасаде). Након ванредних 2020. и 2021. године, током којих је број састанака с представницима међународних институција био нешто мањи (и који су углавном били организовани посредством виртуелних платформи - Zoom, Webex, Microsoft Teams), у 2022. години поново је успостављен уобичајени ниво сарадње с међународним организацијама. Међутим, због ванредних околности и повећаног обима посла, представници Фискалног савета ни у 2022. години нису имали студијска или едукативна путовања у иностранство. У наставку следи кратак преглед активности у области међународне сарадње током 2022. године.

Чланови и представници Фискалног савета су се током 2022. године у више наврата састали с представницима Међународног монетарног фонда. Најпре су то били састанци у оквиру њихове редовне посете због ревизије тада актуелног аранжмана о координацији политика који је склопљен у јуну 2021. године, а затим и током мисије због преговора о склапању новог кредитног аранжмана из предострожности између Србије и ММФ-а. Основне теме састанака с представницима ове међународне финансијске институције по правилу су анализа текућих макроекономских и фискалних кретања и пројекције, структурне реформе и мере за унапређење система за управљање јавним финансијама. Као посебна тема у 2022. години наметнула се енергетска криза и проблеми у домаћем енергетском сектору, а Фискални савет је упознао представнике ММФ-а са својим ставовима у погледу узрока кризе, потенцијалних фискалних трошкова и потребних реформи за превазилажење изазова у српској енергетици. Поред тога, Фискални савет је био у редовној комуникацији са представницима сталне канцеларије ММФ-а у Републици Србији.

Представници Фискалног савета су се у два пута састали с тимовима Светске банке који су ангажовани на пројектима које ова финансијска институција спроводи у договору с Владом Републике Србије. Конкретно, реч је о пројекту под називом „Пројекат унапређења управљања јавним финансијама у циљу ефикаснијих јавних услуга и бржег „зеленог“ економског раста“, а представници Светске банке су нас упознали с циљевима овог пројекта и индикаторима којима ће се мерити успешност његовог спровођења и од којих ће зависити повлачење средстава из одобреног зајма. Размењена су мишљења о транспарентности у јавним финансијама и уже у јавним набавкама у Републици Србији, нарочито у секторима заштите животне средине и здравству, а покренута је и дискусија о могућностима за унапређење система финансирања заштите животне средине.

Чланови и представници Фискалног савета традиционално су се састали с представницима Европске комисије и Делегације ЕУ у Србији у оквиру њихове мисије намењеној евалуацији Програма економских реформи Србије за период 2022-2024. година. У фокусу је била дискусија о макроекономским кретањима и реалистичности средњорочног фискалног оквира који је Влада представила у Ревидираној Фискалној стратегији за 2022. годину с пројекцијама за 2023. и 2024. годину. Посебна пажња посвећена је фискалним ризицима који произилазе из

проблема у пословању јавних енергетских предузећа (ЕПС и Србијагас) и мерама које је Влада спроводила за ублажавање последица енергетске кризе, као и фискалним правилима чија се измена очекивала до краја 2022. На позив Делегације ЕУ, представник Фискалног савета је презентовао резултате нашег извештаја „Структурни проблеми српске енергетике у светлу глобалне светске кризе: узроци, трошкови и могућа решења“ представницима амбасада земаља ЕУ у Републици Србији.

Од осталих састанака издвајамо консултације са свим релевантним агенцијама за процену кредитног рејтинга земље – Moody's, Fitch, Standard & Poor's. У 2022. години представници Фискалног савета састајали су се и са: Unicef-ом, ЕБРД-ијем, Немачком развојном агенцијом (GIZ), JP Morgan-ом и представницима амбасада Италије, Велике Британије, Сједињених Америчких Држава. Нарочито блиска сарадња остварена је са амбасадом Норвешке, која је у 2022. у неколико наврата организовала састанке са норвешким стручњацима који су тренутно ангажовани као консултанти за решавање проблема у енергетском сектору Србије.

6.3. Сарадња са медијима и приказ активности Фискалног савета у медијима

Фискални савет је у 2022. години наставио да развија добре односе са медијима, али након избијања пандемије COVID-19 Фискални савет није одржавао стандардне конференције за новинаре.

Своје анализе, оцене и извештаје Фискални савет редовно је достављао медијима у електронској форми, оглашавао се званичним саопштењима о актуелним темама, а настављена је и пракса добре директне комуникације о пословима из своје надлежности с представницима заинтересованих медија.

Председник и чланови Фискалног савета, као и њихови сарадници, одазивали су се редовно позивима медија за учешће у телевизијским емисијама, давање интервјуа и изјава о актуелним догађајима из делокруга рада ове институције.

7. Јавност рада Фискалног савета

Сходно члану 92з Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 138/22), јавност рада је остварена тако што су извештаји, анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2022. године, објављени на интернет страници Фискалног савета као и кроз саопштења за јавност.

На интернет страници Фискалног савета налазе се и сви релевантни документи које се односе на рад Фискалног савета као и Информатор о раду.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Народној скупштини Републике Србије - Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Број: 021-01-1/2023-03
У Београду, 30. март 2023. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Павле Петровић



ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2022. ГОДИНУ

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, кровним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2022. године, сходно својим надлежностима, редовно оцењивао законе и друге акте који утичу на фискалну политику и јавне финансије.

Фискални савет је Народној скупштини, Влади Србије и ресорним министарствима у складу с прописаним роковима доставио: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину, Оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2022. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2023. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2021. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове уже буџетске акте, током 2022. бавили смо се и другим, за нашу земљу веома важним економским темама. Посебне студије посветили смо функционисању добровољних приватних пензионих фондова у Србији, антикризним мерама које су спровођене током пандемије, мерама социјалне и пореске политике за смањење неједнакости и сиромаштва, а израдили смо и свеобухватан извештај посвећен проблемима у домаћем енергетском сектору у контексту актуелне кризе и препорукама за њихово решавање.

У наставку текста следи кратак преглед најважнијих ставова, анализа и оцена које је Фискални савет објавио током 2022. године.

1. Општа оцена фискалне политике и макроекономских трендова

Након брзог опоравка привреде Србије после пандемије у 2021. години, током 2022. дошло је до погоршања готово свих макроекономских кретања. Највећи изазов свакако је висока и растућа инфлација, која је на крају 2022. достигла 15,1%. Посебно је проблематично то што су у оквиру потрошачке корпе највише поскупели храна и енергенти, због чега актуелни раст цена највише погађа материјално угрожене грађане који на ове производе троше већи део својих примања. С друге стране, како је одмичала година привредни раст је све више успоравао и Србија је 2022. завршила с реалним растом БДП-а од свега 2,3% - осетно испод просека ЦИЕ (4,3%) и ЕУ (3,5%). Овакав резултат је својеврсна потврда да је веома висока стопа раста у 2021. од преко 7% делом била последица специфичне структуре домаће економије и раније отпочетог опоравка након пандемије у односу на земље региона. Међутим, тај опоравак је зато раније и завршен, због чега Србија сада бележи скромнији економски раст. Платнобилансна кретања су приметно погоршана кад се посматра читава 2022. (текући дефицит порастао је са 4,2% БДП-а у 2021. на 6,9% БДП-а), али је у другој половини године ипак дошло до њиховог знатног побољшања. Главни трендови на тржишту рада крајем 2022. били су стагнација запослености и незапослености, уз реални пад зарада због високе инфлације. Кад се подвуче црта, Србија улази у 2023. с мешовитим макроекономским кретањима, међу којима је више неповољних него повољних показатеља. У условима још увек великих глобалних неизвесности, све су ово разлози због којих сматрамо да се фискална политика у 2023. мора водити нарочито опрезно.

За фискална кретања у 2022. години се може рећи да се нису отргла

контроли, иако је остварен релативно висок дефицит од 3,1% БДП-а. Крајњи резултат био је нешто бољи него што је Влада планирала у ребалансу буџета за 2022. (дефицит од 3,8% БДП-а), а позитивно је и то што је дефицит по искључењу трошкова за посрнула јавна енергетска предузећа (ЕПС и Србијагас) био поприлично низак – свега 0,4% БДП-а. Овакав исход додатно добија на важности кад се зна да су јавне инвестиције износиле веома високих 7,2% БДП-а. Додуше, сматрамо да је важно истаћи и то да је повољнијим фискалним кретањима у 2022. у значајној мери помогла висока инфлација која је битно доприносила бољој наплати јавних прихода у номиналном износу. Међутим, оно што је обележило фискалну политику у 2022. јесу огромни буџетски трошкови за покривање губитака ЕПС-а и Србијагаса који су до краја године нарасли на чак 2,7% БДП-а. Имајући у виду то да је структурни фискални дефицит тренутно заправо низак, обарање укупног дефицита у 2023. и наредним годинама првенствено ће зависити од успешности Владе у решавању проблема у пословању ових предузећа. Јавни дуг је у 2022. смањен са 57,1% БДП-а у 2021. на 55,6% БДП-а – упркос томе што је задуженост Србије у апсолутном износу заправо повећана за чак 3,2 милијарде евра. Супротне тенденције нивоа јавног дуга у апсолутном и релативном износу последица су веома високе инфлације и готово фиксног курса, због чега је номинални БДП порастао сразмерно много више него обавезе државе.

Дефицит од 3,1% БДП-а и јавни дуг на нивоу од 55% БДП-а су превисоки за земљу попут Србије, због чега апсолутни приоритет у 2023. и наредним годинама мора бити даља стабилизација буџета и постепено умањење задужености земље. Крајем 2022. године десила су се два догађаја који уливају оптимизам да ће јавне финансије остати под контролом у средњем року. Наиме, потписивање новог стандарда аранжмана са ММФ-ом представља својеврсну гаранцију да ће се Влада уздржавати од издашне и потпуно неселективне подршке становништву и привреди, што је била честа појава током пандемијских 2020. и 2021. године. Другу важну промену представља оснаживање сета фискалних правила, којима је успостављена директна веза између нивоа јавног дуга Србије и дозвољеног дефицита на начелно одговарајућ начин, при чему су буџетски издаци за плате запослених у сектору државе и пензије трајно закуцани на нивоу који се може сматрати дугорочно одрживим (око 10% БДП-а).

Из угла јавних финансија убедљиво највећи изазови у 2022. години били су лоше пословање ЕПС-а и Србијагаса и глобална енергетска криза, што ће извесно бити случај и у 2023. Многобројне анализе које је Фискални савет спроводио у 2022. години, о чему ће бити више речи у наставку, несумњиво показују да су неповољне међународне околности само оголиле структурне проблеме у српској енергетици који постоје дуги низ година, а чије се решавање до сад углавном избегавало. У питању су вођење социјалне политике преко одржавања нерационално ниских цена енергената, превелики број запослених, неуређени систем зарада, прениске инвестиције због којих је дошло до урушавања производних капацитета, лоша инфраструктура, сумњиве јавне набавке и други. У протеклих десет година Фискални савет се више пута бавио овим проблемима и давао конкретне препоруке за реформе у домаћем енергетском сектору, међутим, изостале су адекватне реакције Владе и одговорних предузећа. Избијањем међународне кризе сви ти проблеми дошли су на наплату државном буџету и плаћена је огромна цена – 2,2 милијарде евра до краја 2022. уз очекивање нових издатака у 2023. години. Фискални савет је још једном излистао бројне реформске кораке које је неопходно предузети да би се

домаћа енергетика поставила на ноге у средњем року, а да је њихово спровођење најважнији задатак пред Владом потврђује то што је сређивање стања у ЕПС-у и Србијагасу главно упориште недавно склопљеног стенбај аранжмана са ММФ-ом.

Још један велики проблем у вези с досадашњим управљањем енергетском кризом у Србији јесте изузетно нетранспарентно приказивање трошења буџетских средстава. Фискални савет је годинама уназад упозоравао да постоје бројни буџетски трошкови о којима Влада недовољно јасно извештава – нпр. субвенције за стране инвеститоре, плаћања по основу казни и пенала, трошкови који се финансирају из текуће буџетске резерве и који се већином неосновано означавају као поверљива и др. Међутим, избијањем кризе у домаћем енергетском сектору овај проблем је добио потпуно нову димензију и укупан износ нетранспарентно приказаних издатака је експлодирао. Све буџетске дотације ЕПС-у и Србијагасу током 2022. испрва су биле књижене „испод црте“, тј. нису биле укључене у фискални дефицит, тако да шира јавност није ни имала јасну представу о томе колико буџетских средстава је трошено за санацију кризе у реалном времену. Крајем 2022. године овај пропуст је исправљен и ти расходи су укључени у фискални дефицит, међутим, Влада још увек није положила детаљнији рачун о томе како је потрошено чак 1,7 милијарди евра које су прокњижене на позицији *Нето буџетске позајмице*. Другим речима, Фискални савет и шира јавност нису упознати са тим колико тачно средстава су добили ЕПС и Србијагас и за које намене. Фискални савет је о проблему нетранспарентног приказивања државне подршке за посрнула енергетска јавна предузећа екстензивно писао приликом оцене ребаланса буџета Републике за 2022. годину. Међутим, Министарство финансија је наставило са истом (лошом) праксом у припреми буџета за 2023. годину и у првим месецима 2023. поново се виде велики издаци за које нема никаквих објашњења, а готово је извесно да се поново ради о дотацијама за ЕПС и/или Србијагас. Сматрамо да је недопустиво да се прве иоле конкретније информације о њима појаве тек на јесен 2023. као што је то био случај у прошлој години.

Током 2022. године наставила се лоша пракса потпуно неселективних новчаних давања становништву – конкретно, два пута по 100 евра свим младима и свим пензионерима по 20.000 динара. То је супротно закључцима Фискалног савета, до којих смо дошли анализирајући пакет антикризних мера које је држава спроводила у 2020. и 2021. години, да су такве мере фискално доста скупе и економски и социјално неефикасне. По нашим проценама, држава је за овакве мере у периоду 2020-2022. дала скоро 2 милијарде евра више него што би било неопходно да се определила да помоћ усмери ка објективно угроженим групама грађана.

У протеклој деценији Фискални савет је био велики заговорник снажног повећања јавних инвестиција, које су током 2013. и 2014. биле пале на недопустиво ниских 2% БДП-а. Ова велика буџетска неравнотежа у међувремену је успешно отклоњена, а јавне инвестиције су у 2022. износиле веома високих 7,2% БДП-а. То је несумњиво била једна од најпозитивнијих фискалних тенденција, међутим, скрећемо пажњу на то да систем за селекцију и извођење инфратструктурних пројеката у 2022. нису били на задовољавајућем нивоу. На пример, за неке велике инфраструктурне пројекте чија реализација је тек отпочела (изградња метроа у Београду, национални стадион) нису јавно објављене анализе трошкова и користи, као и студије оправданости и

изводивости. Није било помака ни у побољшању структуре укупних јавних улагања – инвестиције у сектору безбедности су и даље неуобичајено високе, док је ниво улагања у неке друге секторе који непосредно утичу на побољшање квалитета живота грађана и даље веома низак (нпр. заштита животне средине, комунална инфраструктура). Мишљење Фискалног савета је да се Србија у овој области налази на прекретници: достигнути висок ниво јавних инвестиција је вероватно потребан земљи на овом нивоу економског и друштвеног развоја, али се мора почети водити много више рачуна о селекцији државних инвестиција. Након што је изградња неких несумњиво приоритетних инфраструктурних пројеката приведена крају (нпр. друмски коридори), избор будућих пројеката морао би да почива на јасном и транспарентном систему како би се осигурало да објективно велика буџетска средства за јавне инвестиције буду усмерена за решавање приоритетних инфраструктурних проблема земље.

2. Анализа досадашњег развоја и препоруке за реформу приватних пензионих фондова у Србији

Фискални савет се у 2022. најпре осврнуо на функционисање добровољних приватних пензијских фондова (ДПФ) у Србији током петнаестак година након њиховог успостављања.¹ Непосредан повод за ову анализу било је то што досадашњи рад ДПФ није оправдао првобитна реформска очекивања, будући да су реалне стопе приноса износиле свега 2,2% годишње. Један од разлога за овако скромне перформансе је преовлађујућа инвестициона политика која се доминатно ослања на државне обвезнице и која у основи не може да обезбеди задовољавајуће стопе приноса штедишама. Други проблем који смо идентификовали јесте то што ДПФ нису успели да се пробију на тржишту рада упркос прилично издашним и ексклузивним пореским олакшицама. Наиме, тренутно мање од 10% радника има отворене рачуне, а свега њих 3% иоле редовно штеди у пензијским фондовима.

Овим материјалом за јавну расправу Фискални савет је, анализирајући позитивна међународна искуства, изложио своје препоруке за унапређење постојећег система како би се грађанима омогућиле веће стопе приноса и проширио обухват пензијске штедње.

Од предложених мера за побољшање стопа приноса овде издвајамо:

1. Укидање лимита по ком се само 10% имовине сме инвестирати у иностранство;
2. Обезбеђивање гаранција за позитивне номиналне приносе фондовима који се одреде да искључиво улажу у државне хартије од вредности, али уз вишеструко смањење накнада које наплаћују од штедиша;
3. Постојеће издашне и регресивне пореске олакшице требало би заменити скромнијим и прогресивнијим директним буџетским субвенцијама.

Да би се постигло суштинско проширење покривености пензијском штедњом сматрамо да је потребна коренита реформа и активна интервенција државе ка отклањању иманентних недостатака постојећег система:

¹ Видети извештај „15 година приватних пензијских фондова у Србији: Досадашњи развој и препоруке за реформу“, који је објављен 26. јануара 2022. године.

1. Увођење тендерског одабира приватне инвестиционе компаније која би пензијску штедњу пасивно инвестирала на међународним берзама у циљу остваривања оптималних приноса за штедише уз минималне трошкове;
2. Инвестиционе портфеље би требало прогресивно пребацити у државне обвезнице почев од 10 година пре пензионе доби, како би се избегао ризик губитка уштеђевине услед волатилности тржишта капитала;
3. Део средстава требало би пасивно инвестирати у Београдску берзу и државне обвезнице, чиме би се стимулисао развој домаћег тржишта капитала;
4. Учешће запослених би требало да остане на добровољној бази, док би држава нови систем могла да подржи потенцијалним гаранцијама поврата уложених средстава и/или системом аутоматског пријављивања радника.

Фискални савет је предложио и покретање портала *е-Пензија*, који би радницима пружао увид у стање уплаћених ПИО доприноса, очекиваном будућем износу државне пензије и могућностима за додатну приватну пензијску штедњу.

3. Антикризне мере током пандемије

Фискални савет је у априлу 2022. објавио извештај посвећен анализи антикризних пакета које је држава спроводила током пандемије. Циљ је био да допринесемо објективном разумевању домета и ефеката буџетске подршке током ове кризе не само због уже стручног сагледавања фискалне политике, већ и да се уочене грешке не би понављале у изазовном периоду који следи.

Пакет фискалних мера који је спровела Србија током трајања епидемије био је обиман и коштао је буџет чак 5,4 млрд евра (укључујући трошење за ове намене у 2022. години). Средства за његово спровођење обезбеђена су задуживањем и то је био главни разлог због ког је јавни дуг од краја 2019. до краја 2021. повећан за око 6 млрд евра. Покушали смо да одговоримо на неколико важних питања: на шта су конкретно потрошена ова средства, колико је то коштало, да ли је и у којој мери било економски оправдано и ефикасно. Главни закључци до којих смо дошли су следећи: 1) спровођење снажних мера фискалне политике током трајања здравствене кризе јесте било оправдано; 2) мере које је спровела Србија биле су сувише неселективне и због тога нису биле потпуно економски рационалне. Другим речима, слични ефекти могли су се постићи и са 2 млрд евра мање потрошених буџетских средстава (и мањег задужења земље) да су антикризне мере биле боље усмерене ка угроженим сегментима привреде и становништва за шта су постојале оперативне и техничке могућности.

Србија је била рекордер у односу на све друге посматране земље по висини пакета финансираног из буџета јер је током 2020. и 2021. издвојено чак 10,4% БДП-а, док су земље ЦИЕ у просеку потрошиле 6,7% БДП-а. Србија је више средстава издвојила не само у укупном износу, већ и појединачно за све три компоненте антикризних пакета. Тако је за ванредне издатке за здравство дато 1,1% БДП-а више у односу на просек ЦИЕ, за подршку привреди 0,6% БДП-а више, а за подршку становништву чак за 2,1% БДП-а више него у упоредивим земљама.

Већа ванредна давања за здравство у односу на земље ЦИЕ била су

неизбежна. Део се може објаснити методом обрачуна ових трошкова (у односу на БДП појединачне земље). Пошто је Србија знатно мање економски развијена од просека земаља ЦИЕ, при набавци стандардних медицинских средстава током пандемије (вакцине, лекови и друго) тај трошак за Србију је знатно већи у односу на њен БДП него у земљама ЦИЕ. Међутим, то није једини разлог због ког су у Србији ванредна издвајања за здравство у 2020. и 2021. износила 2,7% БДП-а и била осетно већа него у ЦИЕ (1,5-1,6% БДП). Деценије недовољног улагања довеле су до тога да Србија пандемију дочека са недовољним физичким капацитетима здравствених установа, недостатком потребне опреме, релативно ниским платама и мањком медицинских радника. Због тога су се у кризи појавили ванредни трошкови за изградњу и опремање ковид болница (што велика већина земаља ЦИЕ уопште није радила), као и ванредни трошак запошљавања и релативно снажног повећања примања здравствених радника (радиле и друге земље ЦИЕ али у мањем обиму од Србије). Ипак, без обзира на узроке снажнијег повећања издвајања за здравство у односу на упоредиве земље (што би свакако требало детаљније испитати), то је био приоритетан расход током пандемије и држава је ова ванредна средства оправдано определила и потрошила.

Средства потрошена на подршку привреди јесу била превелика, али је још већи проблем била њихова нерационална расподела. Главни циљ мера подршке привреди био је да се спречи прекомеран пад запослености. Због тога је највећи део буџетских средстава и у ЦИЕ и у Србији исплаћиван по запосленом (обично у вредности минималне зараде или дела минималне зараде). Уз то, поједине земље, укључујући Србију, додатно су спроводиле и друге мере попут одлагања или привременог ослобађања од пореза. Србија је за помоћ привреди током 2020. и 2021. дала нешто више буџетских средстава у односу на просек земаља ЦИЕ (4,8% БДП-а у односу на 4,2% БДП-а). Сматрамо да ова разлика није била оправдана, тим пре што је Србија због специфичне структуре своје економије била мање погођена кризом од других европских земаља. Још већи проблем од самог обима помоћи била је њена лоша расподела. У земљама ЦИЕ у просеку је око 75% исплаћене државне помоћи било усмерено ка предузећима погођеним кризом (којима је промет пао у распону од 20 до 50%, или из нарочито погођених области, попут туризма). Супротно томе, у Србији је мање од 10% средстава ишло таргетирано на погођене делатности (туризам, угоститељство, аутобуски превоз, рентакар и друго), односно више од 90% дељено је независно од угрожености предузећа. Буџетски новац се, следствено, неоправдано одливао и на предузећа која уопште нису била погођена кризом, попут апотека, доставе хране, ИТ компанија.

Највећа мана антикризног пакета у Србији била је прекомерна и неселективна помоћ становништву. Након првог буџетског давања овог типа (100 евра свим пунолетним грађанима) из јуна 2020. године уследио је читав низ сличних мера, па је њихов трошак достигао огромних 1,9 млрд евра укључујући исплате у 2022. години. Друге земље ЦИЕ помоћ становништву усмеравале су првенствено на доказано угрожене категорије. Конкретно, средства су давана незапосленима (практично све земље ЦИЕ), примаоцима најнижих пензија (Хрватска, Словенија, Црна Гора, Бугарска), корисницима социјалне помоћи (Црна Гора, Пољска, Литванија), за покривање трошкова одсуства с посла ради неге члана породице оболелог од COVID-19 или због затварања школе (Чешка, Словачка, Пољска), за обуку и преквалификацију (Хрватска, Бугарска, Северна Македонија), за друге рањиве групе (Словенија, Северна Македонија, Летонија). Србија је, међутим, мерама обухватала и становнике који нису били социјално

угрожени – запослене с редовним примањима, пензионере с изнадпросечним пензијама итд. Због тога је за помоћ становништву током 2020. и 2021. у Србији потрошено скоро четири пута више у односу на упоредиве земље. Ове очигледне и огромне разлике тек су један у низу аргумената којима Фискални савет већ годинама показује да је економски неоправдано задуживати све грађане Србије (с каматом) да би се та средства неселективно делила и онима који ни по једном критеријуму нису социјално угрожени.

4. Анализа структурних проблема српске енергетике у контексту глобалне кризе

Фискални савет идентификовао је међународну енергетску кризу као највећи изазов за јавне финансије Србије и пословање домаћих енергетских предузећа у 2022. години (а то је случај и у 2023). Ова криза учинила је да структурни проблеми домаћих предузећа, који су постојали годинама или деценијама уназад и чије решавање се по правилу избегавало, постану јасно видљиви. У питању су вођење социјалне политике преко политике цена енергената, превелики број запослених, неадекватне зараде, ниске инвестиције, неодговарајућа инфраструктура итд. Из тог разлога, проблемима енергетских предузећа, ЕПС-а и Србијагаса, била је посвећена засебна, уједно најобимнија студија Фискалног савета у 2022. години.

ЕПС-ова производња опада већ неколико година уназад, тако да предузеће више није у стању да задовољи домаће потребе за електричном енергијом, већ је принуђено да мањак увози. Проблеми у производњи кулминирали су у последњем тромесечју 2021. године, у време када је криза на тржишту енергената већ била у пуном јеку, тако да је увоз обављан по рекордно високим ценама (четири пута у односу на преткризне нивое). Продајне цене у земљи остале су непромењене за домаћинства, док је за привреду дозвољено повећање, али само до лимита који је одредила Влада, што је било исувише ниско. С друге стране, Србијагас редовно увози преко 90% своје понуде гаса, и иако има дугорочан уговор са Гаспромом и унапред дефинисану цену, уговорене увозне количине нису довољне да подмире потребе земље у зимским месецима, тако да предузеће зими мора да увози гас на слободном тржишту. Међутим, проблем је у томе што Србијагас још увек није изградио складиште одговарајућег капацитета које би осигурало довољне количине гаса и смањење увозне зависности током зиме, иако је до сада већ требало то да учини. Осим тога, чак ни недовољни капацитети постојећег складишта нису били попуњени пре почетка зиме 2021/2022, тако да је велики и скуп увоз гаса на слободном тржишту био неизбежан. Продајне цене у земљи остале су, међутим, непромењене. Последично, оба предузећа су забележила рекордне губитке - збирно око 1 млрд евра у грејној сезони 2021/2022. године. Половина тог износа односила се на Србијагас, и то је износ који је плаћен из државног буџета. Друга половина односила се на ЕПС, што ово предузеће јесте делом успело да покрије самостално, али је добило и буџетску помоћ. Иако је потврда да је ЕПС добио средства из буџета стигла тек пред крај 2022, тачан износ помоћи званично још увек није познат ни за једно од ова два предузећа.

Непосредан узрок за пад производње у ЕПС-у био је драматичан пад квалитета угља у басену Колубара, испод техничког минимума на којем су термоелектране пројектоване да раде. Овај пад могао је бити избегнут да су на време отворени заменски копови са квалитетнијим угљем, али то се није

догодило и по свој прилици неће пре 2025. године. Међутим, поред тога, ЕПС је оптерећен бројним другим проблемима који су се годинама гомилали и у суми довели до урушавања предузећа и угрожавања производње - вишегодишње неодговарајуће управљање, лоше планирање инвестиција и кашњење у њиховој реализацији, недовољан број висококвалификованих инжењера различитих профила, превелики број запослених на генеричким радним местима, велика компресија зарада, сумњиви процеси јавних набавки, неекономска цена струје за домаћинства, толерисање неплаћања државних предузећа итд.

Прва краткорочна мера за поправљање положаја ЕПС-а треба да буде повећање продајне цене струје. Према тадашњим изгледима на међународном тржишту, као и стању ЕПС-а, Фискални савет проценио је да би нужно повећање цена износило 15-20% за домаћинства и привреду. Ово повећање омогућило би да се у кратком року зауставе велики губици, а у средњем и дугом року да се повећају инвестиције у производне капацитете и опрему, смањење загађења и енергетску транзицију. Уз то, додатни аргумент за увећање цене за домаћинства јесте што њен низак ниво (нижи чак и од трошкова производње) стимулише нерационалну потрошњу. Тако просечно српско домаћинство троши 90% више струје у односу на просечно домаћинство ЦИЕ, а 50% више него просечно домаћинство у ЕУ. Цена за привреду пре кризе била је блиска тржишној, што је добро, али је Влада током кризе ограничила њено дозвољено увећање на прениском нивоу, чиме је индиректно субвенционисано пословање целе привреде, укључујући и оних предузећа која су забележила екстрапрофит услед поскупљења њихових производа (нпр. Зиђин у Бору). Из тог разлога, ова цена мора да порасте.

Мера нужна за суштинску реформу читавог предузећа јесте реформа запослености и зарада. ЕПС се већ годинама бори са недостатком инжењерског кадра свих профила, а с друге стране одржава велики вишак запослених на генеричким пословима. Уместо преопознавања вишкова и циљаних отпуштања, проблем је замаскиран добровољним одласцима у пензију у периоду 2016-2019, уз високе отпремнине (20.000 евра у просеку), чиме је ЕПС остао без драгоценог стручног кадра. Проблем повезан с неодговарајућом структуром запослених јесте лош систем зарада, који дестимулише запошљавање на најодговорнијим, уско стручним позицијама, а подстиче запошљавање на генеричким и позицијама на нижим нивоима одговорности. Из тог разлога, просечна зарада у ЕПС-у је врло висока (преко 100.000 динара нето), као и укупна маса плата. У кратком року, нужно је да укупна маса плата остане непромењена, како би се спречило да се повећање прихода услед раста продајних цена прелије на нерационалну потрошњу.

Због сумњивих процеса јавних набавки из ЕПС-а се одливају десетине милиона евра, што мора да престане. На ЕПС-овим тендерима постоји очигледан мањак конкуренције - мали број понуђача (мање од два у просеку) и практично иста група предузећа која се на тендерима редовно појављује у различитим комбинацијама. Осим тога, ови индикатори конкуренције бележе погоршање од 2017. године. Међународне студије указују да недовољна конкуренција увећава цену набавки за 10-15%, тако да ЕПС у овим процесим неоправдано троши десетине милиона евра годишње. На проблеме у јавним набавкама указала је и Државна ревизорска институција, истичући да се преко четвртине ЕПС-ових набавки спроводи уз неки облик кршења законских процедура. Како би се оствариле уштеде, транспарентност процеса јавних

набавки мора да се унапреди.

Осим реформе ЕПС-а, за осигуравање стабилног снабдевања струјом нужна је и реформа ЕДС-а и унапређење дистрибутивне мреже. ЕПС и ЕДС чинили су једну целину све до 2021, када је ЕДС постао независно предузеће. Не чуди зато да велики број ЕПС-ових проблема постоји и у ЕДС-у (ниске инвестиције, превелики број запослених, превисоке просечне зараде, па чак и неадекватна цена). Дугогодишњи проблеми у ЕДС-у довели су до тешког урушавања квалитета дистрибутивне мреже. Кварови на мрежи три пута су учесталији у Србији него у ЦИЕ (у Србији шест кварова по кориснику годишње, а у ЦИЕ два), а трајање квара дуже је четири пута (у Србији у просеку десет сати, наспрам два и по у ЦИЕ). Честим кваровима на мрежи доприноси и превазиђена инфраструктура, која се чак једну четвртину састоји од дрвених стубова, а тек мање од петине чине је подземни каблови (у ЦИЕ они чине трећину мреже). Губици електричне енергије на дистрибутивној мрежи изузетно су високи, и представљају 12% испоручене електричне енергије, док је просек у ЦИЕ два пута мањи. Губици у Србији делом су техничка неминовност, али добрим делом иза њих стоје неадресиране крађе електричне енергије. Процењујемо да је за оздрављење дистрибутивне мреже нужно повећати инвестиције у ове сврхе за око 100 млн евра годишње.

За Србијагас већ су потрошена огромна буџетска средства и то би могло да се понови ако Влада буде наставила да држи непромењену цену домаћег гаса. Влада је одлучила да домаћу цену гаса задржи на нивоу пре кризе, упркос великом међународном скоку цена, на који су друге европске земље брзо реаговале. Разлику набавне и продајне цене Влада се обавезала да ће надокнађивати из буџета, чиме је фискални трошак набавке гаса у грејној сезони 2021/2022. нарастао на 500 млн евра. Од јуна 2022. Србија има нови трогодишњи уговор са Гаспромом, који подразумева већу набавну цену гаса, и исте количине, које не подмирују повећану потрошњу гаса током зимских месеци. Следи да ће недостајући гас поново морати да се набавља на слободном тржишту, по ценама које ће по свој прилици још увек остати високе (с тим што би било очекивано да наредну грејну сезону дочекамо пуног складишта). Уколико би Влада одлучила да настави вештачки да одржава ниску домаћу цену гаса, буџетски трошак би, уз сву неизвесност, могао бити нових 500 млн евра.

Како би се ови нови велики трошкови избегли, цена гаса у земљи мора да се увећа у складу са растом цене увозног енергента. Фискални савет је проценио да би потребан раст цене гаса за привреду износио око 75%. Уједно, ово је износ који приближно одговара расту цене гаса у другим земљама ЦИЕ, па не стоји аргумент који се могао чути у јавности да би повећање цене гаса (па и струје) негативно утицало на конкурентност српске привреде - друге земље су већ повећале своје цене много пре Србије. Повећање цене гаса за домаћинства требало би да износи 65-70%, што иако делује драматично, није преседан, јер би овим повећањем оне дошле на ниво из периода 2013-2015. године. Услед великог коришћења гаса за рад градских топлана, цена даљинског грејања такође би морала да се увећа, и то у распону 10-40%, у зависности од тога у којој мери топлане користе гас као енергент.

Важна мера коју је Фискални савет предлагао била је унапређење система енергетски угроженог купца, тако да помоћ од државе добијају баш она домаћинства која објективно нису у стању да плате увећане цене енергената. Овим би се, наиме, догодио структурни искорак у вођењу социјалне политике и

политике управљања јавним предузећима - социјална политика не сме да се води преко јавних предузећа. Цене енергената треба да буду реалне, а држава треба да помаже само оним грађанима који не могу да је плате, не свима. Актуелни систем субвенција за енергетски угрожена домаћинства покрива мали број домаћинстава, око 68.000, док се процењује да постоји преко 250.000 домаћинстава којима би ова помоћ била потребна. Фискални савет проценио је да би проширење помоћи за ове намене повећало буџетске расходе са тренутних 10 млн евра на 50-80 млн евра годишње, што би далеко унапредило квалитет живота угрожених домаћинстава, а буџетски представља драстично мањи трошак у односу на трошкове покривања губитака енергетских предузећа који настају одржавањем ниских продајних цена за све. Према последњим доступним подацима, обухват домаћинстава који добијају ову помоћ још увек није проширен.

5. Предлог мера социјалне и пореске политике за смањење неједнакости и ризика од сиромаштва у Републици Србији

Фискални савет је у септембру² објавио извештај са предлогом мера социјалне и пореске политике у циљу смањења неједнакости и ризика од сиромаштва у Србији. Мотив је био то што је Србија по ова два показатеља већ дуги низ година осетно изнад европског просека, а тема је додатно добила на значају услед избијања пандемије COVID-19 и снажног поскупљења хране и енергената.

Стопа ризика од сиромаштва у Србији је у 2021. години износила 21,7% и била је осетно већа од просека Европске уније (16,6%) и упоредивих земаља Централне и Источне Европе (16,5%). Са друге стране, наше анализе показале су да су буџетски расходи за социјалну заштиту у ужем смислу у Србији нижи него у земљама ЦИЕ – износе 3% БДП-а наспрам 3,7% БДП-а у упоредивим земљама. Јаз је још израженији уколико у обухват укључимо и развијеније земље, будући да су укупна издвајања на нивоу ЕУ за ове намене још већа него у региону ЦИЕ – достижу око 4,8% БДП-а. Отуда је предлог Фискалног савета да се у кратком року издвајања за социјалну заштиту повећају на око 3,3% БДП-а, што би омогућило не само проширење обухвата социјалних програма, већ и повећање износа накнада. Додатно, указали смо на то да је истовремено могуће повећати прогресивност пореског система тако да се повећају приходи запослених са најнижим примањима и издржаваним члановима породице.

Подаци СИЛК истраживања (Анкета о приходима и условима живота коју редовно спроводи Републички завод за статистику) показују да су деца до 18 година дужи низ година представљала најугроженију старосну категорију, са стопом ризика од сиромаштва која осетно надмашује општу популацију. Сходно томе, анализирали смо могућности за унапређење дечијег додатка, главног социјалног програма који је усмерен на материјално угрожене породице са децом у Републици Србији. Предложили смо да се износ основног дечијег додатка повећа за четвртину – са 3.569 динара на 4.500 динара – и да се прошири обухват најугроженијих корисника за преко две трећине – са око 245 хиљада на

² Видети извештај под називом „Предлог мера социјалне и пореске политике за смањење неједнакости и ризика од сиромаштва у Републици Србији“, објављеног 30. септембар 2022. године.

415 хиљада деце. Према нашим рачуницама, то би допринело приметном смањењу дечијег сиромаштва, а додатни буџетски трошак износио би око 14 млрд динара што јавне финансије Србије у постојећим условима без проблема могу да поднесу.

Резултати анализе положаја старих лица коју смо такође спровели за потребе ове студије показују да се у јавности често преувеличава број материјално угрожених лица без пензијских прихода. Наиме, узевши у обзир све сопствене приходе (нпр. од рада), приходе осталих чланова домаћинства у којем старије лице живи, као и приходе од пензија, закључили смо да у Србији има око 37.000 материјално угрожених лица старијих од 65 година који су ван система социјалне заштите иако имају приходе мање од нивоа гарантованог програмом новчане социјалне помоћи. То је вишеструко мање од бројева који су се својевремено сретали у јавности (фигурирао број од око 200.000 лица). Као основни узрок идентификовали смо превише ригорозан имовински критеријум, пре свега у погледу власништва над земљом, који представља услов за добијање новчане социјалне помоћи. Да би се унапредио положај најстаријих становника, предложили смо неколико могућих политика:

- Релаксирати имовинске услове за добијање новчане социјалне помоћи и повећати земљишни лимит са 1 на 10 хектара за старачка домаћинства;
- Искористи систем социјалних карата за ефективну примену реформисаног система социјалне помоћи;
- Укинути законску обавезу плаћања доприноса за ПИО за пољопривредне осигуранике.

На крају, у овом извештају поново смо указали на проблем неједнакости на тржишту рада и слабу подршку материјално угроженим радницима са ниским приходима и издржаваним члановима породице. Како би се унапредио положај запослених са ниским примањима потребно је системско унапређење пореског система. Наиме, српски порески систем изгубио је корак са европском праксом, пре свега у погледу непостојања пореских олакшица за издржаване чланове породице, али и из угла веома ниског неопорезивог износа зараде у односу на просечну зараду. Имајући у виду основне недостатке постојећег система предложена је приходно неутрална пореска реформа следећег облика:

- Повећање неопорезивог износа зараде на 40.000 динара,
- Увођење неопорезивог износа од 20.000 динара за сваког издржаваног члана породице,
- Повећање стопе пореза на зараде са 10% на 15%, како не би дошло до смањења пореских прихода нити угрожавања конкурентност домаће радне снаге.

6. Оцена ребаланса буџета Републике

У посебном извештају оценили смо ребаланс буџета Републике, указавши на то да је овај акт донео не само повећање планираног фискалног дефицита са 3% на 4% БДП-а, већ и неуобичајено велике промене и на страни јавних прихода и на страни јавних расхода. Приходи су увећани за 1,6 млрд евра у односу на првобитни план, али су расходи повећани још више – за 2,3 млрд евра, услед

чега је уместо планираног минуса у републичком буџету од 1,7 млрд евра планирани дефицит повећан на 2,4 млрд евра. Указали смо на три главна разлога због којих се предложени ребаланс толико разликовао од иницијалног буџета. Први је снажно убрзање инфлације које највећим делом стоји иза повећања јавних прихода; буџет је, наиме, израђен под претпоставком да ће просечна инфлација у 2022. бити 3,7%, а уместо тога износиће скоро 12%. Други је уношење у буџет великог броја расходних политика које нису биле првобитно планиране. За већину ових издатака то је била заправо само формалност пошто су спроведене или се спроводе (два пута по 100 евра за младе, повећање помоћи за прво, друго и треће дете, туристички ваучери и др). Трећа и појединачно највећа промена у ребалансу било је финансирање огромних губитака јавних предузећа из енергетског сектора – конкретно Србијагаса и ЕПС-а. У буџет је ребалансом директно укључено око 1,3 млрд евра средстава за ове намене, а стварни трошкови државе по овом основу још су већи јер се реализују и издавањем гаранција на њихово задуживање. Досадашња пракса била је да овакве кредите на крају враћа држава тако да се и то може с правом додати на буџетски трошак јавних предузећа из енергетског сектора.

Ребалансом је транспарентност буџета погоршана јер није разјашњено за које тачно намене и под којим условима новац пореских обвезника у великим количинама непланирано одлази јавним енергетским предузећима. Једина ставка која се могла јасно препознати у овом акту је 10 млрд динара предвиђених за набавку рударске механизације за ЕПС. Преосталих око 140 млрд динара (1,2 млрд евра) директног трошка унето је на позицију Издатака за набавку финансијске имовине, без икаквих додатних објашњења. Другим речима, пореским обвезницима ни на који начин није приближено ком предузећу иде колико средства, како су њихови губици настали, за које намене ће се буџетска средства искористити и друго. У том светлу, скренули смо пањжу и на то да је тешко пронаћи оправдање да се позиција Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика) повећа у односу на првобитни буџет преко 11 пута (са 13 на 153 млрд динара); да се набавка финансијске имовине на рачуну финансирања буџета повећа 35 пута (са 3,8 на 132 млрд динара); да се изменом Члана 41 омогући да држава изда 102 млрд динара гаранција за задуживање (претходно било 24 млрд) – а да ништа од тога не буде јасно образложено пореским обвезницима. Притом, у Образложењу се нашло места да се помене активност мултинационалних компанија у Ирској која ни на који начин није у директној вези са буџетом Републике Србије.

Честа и лоша пракса вођења економске политике у Србији је да се важне мере доносе и спроводе „у ходу“, мимо регуларне буџетске процедуре, а 2022. година није била изузетак по овом питању. Ипак, крајем 2021. године догодио се својеврсни преседан, пошто су свега дан након усвајања буџета за 2022. највиши државни званичници најавили да ће се у 2022. спроводити нове мере популационе политике (повећање давања за прво дете, увођење једнократне помоћи за друго и треће дете и слично) – иако то није било поменуто у тек усвојеном буџету. Ова права, за која је у 2022. издвојено преко 120 млн евра, исплаћују се од почетка године али су тек ребалансом званично укључена у буџетски оквир. Уз то, у ребаланс су унете три неселективне исплате за све младе од 16 до 29 година (два пута по 100 евра плус 5.000 динара крајем године) – које коштају око 250 млн евра. Фискални савет је у више наврата оваква давања оценио као економски и социјално погрешна. Зато смо и у овом извештају позвали Владу да одустане од оваквих расипних и нетаргетираних политика.

Да није било великих издатака за Србијагас и ЕПС, дефицит опште државе у 2022. години био би нижи од 0,5% БДП-а. Овај резултат се – уз све замерке на поједине економске политике и на растућу нетранспарентност – може у начелу оценити повољно. Огромни губици јавних енергетских предузећа довели су до тога да се дефицит Републике повећа на 3,1% БДП, а на то би требало додати и трошкове услед издавања државних гаранција. Према нашим рачуницама, буџетски трошак услед губитака јавних предузећа из енергетског сектора (укључујући гаранције) у 2022. години износио је око 1,8 млрд евра. Кад се на тај износ додају и трошкови које је држава за исте намене имала крајем 2021, види се да су Србијагас и ЕПС већ коштали буџет 2,1 млрд евра – а извесно је да ће се ови расходи наставити и у 2023. години. Разлоге за оволике губитке само једним делом треба тражити у светској енергетској кризи. У случају Србијагаса одговорност је подељена између неконтролисаних спољних околности, домаћих политика Владе и дугогодишњег лошег управљања предузећем. Кад је ЕПС у питању, проблеми овог предузећа су готово у потпуности последица катастрофалног управљања у претходним годинама.

Још једна специфичност 2022. је у томе што су погоршања макроекономских кретања (убрзање инфлације уз успоравање раста БДП-а) у заправо позитивно деловала на фискална кретања. Висока инфлација снажно је повећала јавне приходе, а није имала велики утицај на јавне расходе, што је деловало у смеру умањења фискалног дефицита. Међутим, ово су пролазни ефекти. Убрзање инфлације уградиће се у раст пензија (што предвиђа „швајцарска“ формула), а свакако ће утицати и на снажније повећање зарада у јавном сектору, уз раст других буџетских расхода изнад уобичајеног. С друге стране, већа инфлација за последицу има смањење куповне моћи становништва, тако да се њен позитиван утицај на јавне приходе постепено исцрпљује. То се већ јасно види у успоравању наплате ПДВ-а до којег је дошло крајем 2022. године.

Слични закључци важе и за учешће јавног дуга у БДП-у. Номинални БДП-а је услед убрзања инфлације (уз стабилан курс динара у односу на евро) остварио врло висок раст у 2022. години – износиће преко 60 млрд евра, у односу на првобитно прогнозираних 56,5 млрд евра. Ово, међутим, није позитиван економски резултат, јер се с тим новим БДП-ом од 60,3 млрд евра сад може купити мање робе и услуга у односу на првобитну прогнозу (од 56,5 млрд евра, али уз инфлацију од свега 3,7%). Из фискалног угла, међутим, веома висок раст номиналног БДП-а имао је позитивне импликације. Он је довео до тога да се учешће јавног дуга спусти на 55,6% БДП-а до краја 2022. године, иако се задужење земље снажно повећало – за око 3 млрд евра. Али и ови трендови су привремени. Због високе инфлације најважније светске централне банке поштравају своју монетарну политику, што се одражава на општи раст каматних стопа на задуживање. Посматрано и из угла инвеститора који позајмљују новац Србији, ни они неће прихватити то да им висока инфлација стално обезвређује улагања. Због свега тога већ је дошло до снажног повећања каматних стопа на задуживање Србије које ће се извесно продужити и у наредном периоду. Дакле, трајна фискална унапређења не могу почивати на ванредним макроекономским променама, попут наглог убрзања инфлације. Једини одржив начин за то је вођење одговорне фискалне политике.

Указали смо, имеђу осталог, на потенцијалне проблеме у функционисању система робних резерви. Расходи за робне резерве повећани су ребалансом са

око 40 млн евра на преко 330 млн евра. Ово је још једна од великих промена у буџету која заслужује много боље образложење од оног које је Народним посланицима и грађанима пружио предлагач Закона (Влада). Јасно је то да су цене робе која се купује за резерве током 2022. снажно порасле. Такође, јасно је и то да су глобалне неизвесности наметнуле потребу да држава повећа своје робне резерве, нарочито оних производа код којих постоји увозна зависност (нпр. деривати нафте). Ипак, повећање издатака за робне резерве за преко шест пута у односу на њихов уобичајен годишњи ниво који износи око 50 млн евра годишње (као и у односу на првобитни буџетски план) не може бити објашњено искључиво спољним факторима, већ указује на постојање интерних слабости у систему које би требало додатно испитати.

7. Мишљења на нацрт Фискалне стратегије 2023-2025. и ревидирану Фискалну стратегију 2023-2025.

Средњорочни фискални план Владе који је представљен у нацрту Фискалне стратегије за период 2023-2025. израђен је у специфичним околностима због чега смо оценили да има одређена објективна ограничења.³ Најпре, у мају 2022. се још увек нису могли сагледати све ефекти растућих глобалних неизвесности на економску и фискалну политику Србије (рат у Украјини, енергетска криза, несвакидашње убрзање инфлације у домаћем и међународном окружењу). Такође, нацрт трогодишње Фискалне стратегије израђен је пре формирања нове Владе која је тек требало да добије мандат да води економску политику земље у наредних четири године.

Узимајући објективна ограничења у обзир, Фискални савет је оценио да је најважнија порука овог документа била то што је показао намеру Владе да и поред великих неизвесности неће одустати од стабилизације државног буџета и јавног дуга у средњем року. Тада је планирано постепено умањење фискалног дефицита у наредним годинама – са 3% БДП-а колико се очекивало да ће износити у 2022. на 0,5% БДП-а у 2025. По мишљењу Фискалног савета то је био добар стратешки циљ. Наиме, већ дуже време указујемо на то да за Србију дугорочно одржив ниво фискалног дефицита износи управо 0,5% БДП-а, а планирано фискално прилагођавање је омогућавало довољно брзо умањење дуга секторе државе. Средњорочни план јавних прихода смо оценили као кредибилан, али смо указали на то да ће његово остваривање у великој мери зависити од макроекономских кретања које је у том тренутку објективно било тешко прогнозировать. Нацрт Фискалне стратегије 2023-2025. је предвидео релативно смањење јавних расхода, што смо оценили као достиган али недовољно кредибилно постављен циљ.

Као највећи пропуст нацрта Фискалне стратегије истакли смо то што је потпуно подбацила у анализи фискалних ризика и трошкова који произилазе из проблема јавних предузећа у енергетском сектору (ЕПС и Србијагас). У овом документу је доста пажње посвећено глобалној енергетској кризи, али уопште није било препознато да је главни разлог због којег је она тако снажно погодила Србију дугогодишње лоше управљање домаћим енергетским предузећима у државном власништву. Конкретније, Србијагас годинама касни са изградњом складишта гаса довољног капацитета, а притом је чак и постојеће складиште неспремно дочекало грејну сезону. Ови пропусти већ су били коштали буџет око

³ Видети извештај „Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину“, који је објављен 31. маја 2021. године.

500 млн евра (око 300 млн евра у 2021. и додатних око 200 млн евра у 2022. години) и било је извесно да ће Србијагас наставити да буде буџетски трошак у 2022. и наредним годинама. Огромне проблеме услед дугогодишњег лошег управљања и недовољног улагања у производне капацитете и дистрибутивну мрежу има и ЕПС. Управо то је главни разлог због ког ЕПС више не може да произведе довољно електричне енергије за домаће потребе, па се струја сада мора увозити (по веома високим берзанским ценама). Премда је до израде Нацрта ЕПС још увек успевао да покрије самостално своје губитке задуживањем код банака, било је питање тренутка кад ће они барем делимично пасти на терет буџета државе. Међутим, у нацрту Фискалне стратегије ови проблеми нису били препознати нити су образложени дотадашњи трошкови, изостала је процена величине ризика за јавне финансије у наредном периоду и није представљен макар начелни план за њихово санирање.

Фискални савет је исказао одређене резерве око планираног умањења јавних расхода у средњем року у смислу кредибилности тог плана. Такође, указали смо на то да структурним реформама није посвећено довољно пажње у овом документу, будући да су у најбољем случају оне само наведене – без квантификавања њихових ефеката и повезивања са средњорочним фискалним пројекцијама. Тако је настављена пракса да се структурне реформе махом само преписују из претходних Фискалних стратегија, због чега је и план из Нацрта имао све слабости на које Фискални савет указује годинама уназад.

Ревидирана Фискална стратегија 2023-2025. задржала је добре стратешке циљеве фискалне политике из Нацрта – постепено смањење дефицита и јавног дуга након неколико веома турбулентних година. Конкретно, ревидирани средњорочни фискални оквир предвиђао је умањење дефицита са 3,8% БДП-а у 2022. години на 1,4% БДП-а у 2025. години. Овакво фискално прилагођавање поставило би ниво јавног дуга у односу на БДП на опадајућу путању, што је Фискални савет подржао.

Као значајније унапређење ревидиране Фискалне стратегије у односу на њен Нацрт издвојили смо реалистичније прогнозе макроекономских кретања, која су се у међувремену приметно погоршала. Стопе раста БДП-а у средњем року су оправдано умањене, док је претпостављена нешто већа инфлација него што се предвиђало у мају 2022. У времену повећаних неизвесности све прогнозе су по дефиницији непоуздане и врло је вероватно да ће се и пројектовани макروفискални оквир из ревидиране Фискалне стратегије мењати у периоду пред нама. Међутим, сматрали смо да су све корекције прогноза направљене у добром смеру, због чега је Фискални савет оценио да је претпостављени макроекономски оквир тренутно одговарајући.

Најважнија порука ревидиране Фискалне стратегије је према нашем мишљењу било то што је постало јасно да ће планирано смањивање фискалног дефицита првенствено зависити од решавања проблема ЕПС-а и Србијагаса. На темељима претходних истраживања које смо спровели у 2022. годину, Фискални савет је овом приликом поновио кључне препоруке за спречавање гомилања губитака у овим предузећима и њиховог преливања на буџет државе:

- Губици Србијагаса могу се решити само променом ценовне политике на домаћем гасном тржишту – што је ревидирана Фискална стратегија подразумевала, али се то експлицитно није поменуло. Наиме, главни извор проблема у пословању овог предузећа (иако не и једини) јесте то што је Србијагас увозио гас по вишим ценама него што га је продавао

на домаћем тржишту. Планирано укидање субвенција за Србијагас стога је могло да значи само то да ће цене гаса на домаћем тржишту до 2025. бити тржишне, тј. веће од набавне (колика год набавна цена била 2025. године). Фискални савет је оценио да је кредибилност овог плана упитна (иако је он већ уграђен у средњорочне фискалне пројекције), због тога што оваква промена у политици формирања цене гаса на домаћем тржишту није транспарентно предочена у ревидираној Фискалној стратегији.

- Ситуација у ЕПС-у је далеко комплекснија, због чега смо оценили да је за решавање проблема у овом предузећу нужна свеобухватна реформа, а не парцијалне мере. Као кључне мере у кратком року издвојили смо оспособљавање нових рудника у РБ Колубара као предуслов за стабилизацију производње у ЕПС-овим термоелектранама и корекцију цена електричне енергије коју плаћају домаћи потрошачи. Међутим, наша основна порука била је да се ту не сме стати – ЕПС-у је хитно потребна реформа система запослености и зарада, уређење процеса јавних набавки, решавање односа с повезаним државним предузећима (попут Про Тента) и др. Још једном смо указали на то да би одлагање темељног реструктурирања овог предузећа, о којем смо извештавали више пута у претходних неколико година, ЕПС остао темпирана бомба јавних финансија Србије која ће кад тад поново експлодирати.

Фискални савет је указао и на то да неке пројекције у ревидираној Фискалној стратегији имају одређене пропусте које би требало отклонити у наредним стратегијама. Овде посебно истичемо расходе за социјална давања (без пензија) који се по пројекцијама из ревидиране стратегије снажно смањују у наредним годинама. Њихов предвиђени пад у односу на БДП је толико велики да би се расходи за социјална давања до 2025. спустили на историјски минимум за Србију и били би далеко нижи у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе. Оценили смо да то није у складу с реалним потребама земље, будући да висока инфлација нарочито снажно погађа социјално најугроженије грађане Србије (у оквиру просечне потрошачке корпе највише су порасле цене хране и енергената на које сиромашни грађани троше већи део примања). Пројектовано смањење издвајања за социјална давања није у складу ни са већ усвојеним мерама популационе политике (које спадају у ове расходе), а које ће неминовно водити ка расту ових буџетских расхода (давања за друго и треће дете до десете године живота). Узимајући све наведено у обзир, закључак Фискалног савета био је да је овде највероватније дошло до техничке грешке у буџетским пројекцијама коју би требало отклонити у наредним фискалним стратегијама.

8. Оцена Буџета за 2023. годину

Фискални савет извршио је анализу Буџета за 2023. годину, оценивши да овај акт доноси умерена побољшања фискалне политике али да она остају у сенци огромних трошкова за покривање губитака државног енергетског сектора. Предлог буџета за 2023. предвидео је релативно висок фискални дефицит од 264 млрд динара (3,3% БДП-а) али се, без обзира на то, може закључити да води јавне финансије у добром смеру (резерве за трошење на расходима, конзервативне пројекције прихода). Главни разлог због ког фискална унапређења нису могла да буду снажнија јесу велики проблеми у домаћем енергетском

сектору, који и у 2023. намећу огроман фискални трошак. У буџет је за ову намену директно укључено око 1,2 млрд евра (1,7-1,8% БДП-а) – што је више од половине планираног фискалног дефицита у 2023. отпада на ове намене. Треба имати у виду, притом, да убедљиво највећи део овог износа (више од 1 млрд евра) отпада на покривање губитака Србијагаса и ЕПС-а у виду буџетских позајмица и субвенција. То, међутим, нису чак ни сви трошкови које порески обвезници сnose због ових предузећа. Буџетом је такође омогућено да држава изда до милијарду евра нових гаранција на њихово задуживање, што формално не улази у дефицит за 2023. годину. Међутим, такве гарантоване кредите јавна предузећа раније по правилу нису враћала, па је и ово вероватан будући трошак пореских обвезника.

Кад се изузму проблеми јавних предузећа из енергетског сектора, буџет за 2023. оценили смо у начелу позитивно. Без трошкова за ЕПС и Србијагас, планирани фискални дефицит Србије у 2023. био би сасвим прихватљив, на релативно ниском нивоу од 1,5% БДП-а. Притом, врло је вероватно да ће се у „неенергетском“ делу буџета у 2023. остварити и нешто бољи фискални резултат у односу на план – јер су и јавни приходи и јавни расходи пројектовани не само кредибилно већ и веома опрезно. Кад су јавни приходи у питању, њихове појединачне пројекције за 2023. по правилу су ниже од прогнозираног кретања пореских основица. Овакав начин планирања јавних прихода потпуно је одговарајући у садашњим условима повећаних макроекономских неизвесности. Слично важи и за јавне расходе код којих је такође остављено довољно простора за евентуалне непредвиђене околности. На пример, издаци за плаћање камата планирани су нешто шире него што ће вероватно бити потребно, али је оваква резерва добродошла у времену у ком се још увек не може искључити нови снажан и нагли скок глобалних каматних стопа у непосредној будућности. Слично томе, детаљнија анализа указује на постојање одређене резерве и код трансфера из републичког буџета за РФЗО. То је такође разумљиво, нарочито узимајући у обзир искуства с пандемијом корона вируса у претходним годинама. Нешто шире планирање расхода уочили смо и код издатака за набавку робе и услуга, трансфера осталим фондовима обавезног социјалног осигурања и код неких специфичних јавних расхода (нпр. за трошкове гарантних шема које су издаване током епидемије короне). Оно што истичемо као важно је то да се евентуалне уштеде у буџету (које су могуће у 2023. години) не троше на нове политике, што је био чест случај у претходним годинама. Фискални дефицит, који с трошковима енергетике износи преко 3% БДП-а, превисок је за Србију и свака потенцијална уштеда у односу на предложени буџетски план требало би првенствено да се користи за смањивање дефицита а не за нову јавну потрошњу.

У 2023. задржава се веома висок ниво јавних инвестиција од 6,7% БДП-а што је у начелу добра буџетска тенденција, али смо истакли да је то потребно испратити осетним унапређењима система селекције, спровођења и праћења инфраструктурних пројеката. До пре неколико година за јавне инвестиције издвајано је готово упола мање средстава него што се сада планира (просек 2016-2019 био 3,7% БДП), а та ограничена средства по правилу су ишла на неспорне приоритете попут изградње најважнијих путних коридора. Таква пракса се знатно променила, што потврђује и буџет за 2023. годину. Прво, величина средстава одвојених за јавне инвестиције вишеструко је повећана (2017. су ова улагања износила свега 1,1 млрд евра, а у 2023. ће бити преко 4 пута већа). Друго, важно место у почињу да заузимају велики пројекти који би морали детаљније да се образложе пореским обвезницима. Као илустрација ове тврдње

може послужити планирана изградња Националног стадиона која ће коштати само у 2023. око 65 млн евра, а да пореским обвезницима није јавно показана његова економска исплативост. Фискални савет није априори против инвестиција у спортске објекте, али за овако велике пројекте које финансирају грађани Србије Влада би морала да покаже много више детаља, попут студије оправданости, анализе трошкова и користи, утицаја на животну средину и др. Додатно, поставља се питање зашто је Влада одлучила да баш ту уложи новац пореских обвезника, а не у појачану изградњу комуналне инфраструктуре за коју се у 2023. години (и поред планираног повећања) планирају недовољна средства. У оцени јавних инвестиција свакако не би смело да остане непримећено (и без похвале) то што је Министарство за јавна улагања (бивша Канцеларија) напослетку приказало структуру својих капиталних улагања – након вишегодишњих примедба Фискалног савета на ранију праксу која је била потпуно нетранспарентна.

Буџет за 2023. доноси промене пореске политике које смо, уз поједине изузетке, углавном повољно оценили. Од предвиђених промена, фискално су најважније две – даље пореско растерећење зарада и ублажавање акцизне политике условима енергетске кризе и растуће инфлације. Растерећење зарада у 2023. спроводиће се смањењем стопе ПИО доприноса са 25 на 24% и повећањем неопорезивог износа зараде са 19.300 на 21.712 динара. Ову промену смо подржали, иако ће она довести до смањења јавних прихода за око 40 млрд динара. Ово је исправан правац економске политике који води повећању конкурентности домаће привреде и расту запослености (уколико се спроводи на фискално одговоран начин). Става смо да би пореско растерећење зарада требало наставити и у наредним годинама, али уз снажније повећање прогресивности. Задржавање умањених акциза на гориво из 2022. и у 2023, уз ограничење раста других акциза, разумљива је мера у условима повећане инфлације и високог раста цене горива – тим пре што и неке друге (европске) земље спровode сличну политику. Ипак, подсећамо и на овом месту да је, уместо општих ценовних политика, економски супериорније и фискално одговорније повећање таргетираних давања угроженим грађанима. У овом корпусу пореских мера најављује се и привремено обустављање законског повећање акциза на цигарете за остварени општи раст цена у 2022. години, што није у складу са стратешким опредељењем државе да достигне минималан износ акцизе на цигарете од 1,8 евра по паклици који је дефинисан Директивом ЕУ и прихваћен у Србији. Иако мањег билансног значаја, истакли смо да предложено увођење иновативних решења за опорезивање дохотка грађана (које се плаћа самоопорезивањем) доводи до даљег усложњавања већ претерано комплексног система. Зато смо препоручили да се, уместо парцијалних измена, размотри и спроведе коренита реформа којом би се увео модеран систем пореза на доходак који би све облике прихода третирао на конзистентан и уједначен начин.

9. Оцена завршног рачуна за 2021. годину

Похвално је што се ни у условима енергетске кризе није одустало од праксе да се завршни рачун за претходну годину припрема и предлаже истовремено са буџетом за наредну. Предлог завршног рачуна за 2021, заправо, послат је Скупштини са кашњењем од четири месеца у односу на законом предвиђени рок (15. јул), али се то може оправдати ванредним околностима изазваним турбуленцијама на тржишту енергената и тиме што је од средине фебруара до 22. октобра Влада била у техничком мандату. Увођењем буџета у мирније воде Влада би морала у потпуности да се придржава законских рокова.

Дефицит Републике у 2021. години износио је скоро 284 млрд динара (4,5% БДП-а). Ова информација била је позната и пре објављивања предлога Завршног рачуна, пошто је готово идентичан дефицит (286 млрд динара) био исказан у месечним извештајима о извршењу које објављује Министарство финансија. Међутим, новост коју нам доноси овај акт је то да је тај дефицит остварен на вишем нивоу прихода и расхода у односу на онај који је приказан у извештајима Министарства – за скоро 55 млрд динара. Ова разлика (55 млрд већих прихода и у истом износу већих расхода) потиче од ванбуџетских прихода и из њих финансираних расхода које реализују поједини индиректни корисници (школе, факултети и др), а чија се реализација не прати на месечном нивоу. Када се пореди са 2020. годином, дошло је до повећања укупног износа ванбуџетских средстава којима располажу индиректни корисници (са 45 млрд на поменутих 55 млрд). Наша препорука је да би висок и растући ниво ових прихода и расхода морао да буде испраћен редовнијим извештавањем – на пример, да се не чека завршни рачун, већ да се на кварталном нивоу извештава о извршењу (чак и уз одређено кашњење). На овај начин могло би се постићи рационалније располагање јавним/буџетским средствима, јер би се појачала одговорност и обавеза индиректних корисника да за финансирање текуће потрошње прво исцрпе сопствене изворе прихода, а да тек онда почну да се ослањају на буџетске.

Током 2021. години реализована су издашна трошења кроз текућу буџетску резерву која нису била приказивана у Службеним гласницима, и која највећим делом нису сврсисходно трошена. Наиме, у завршном рачуну може се видети да је преко текуће резерве потрошено 190 млн евра (22 млрд динара), а извештај о трошењу није објављен у реалном времену зато што су ти документи означени као „поверљиви“ и „строго поверљиви“. Посебно је занимљиво то што је од укупног трошења свега 750 млн динара (3%) пренето на раздео БИА, док је остатак усмерен на кориснике ван безбедносног сектора за шта је тешко пронаћи рационално објашњење. Појединачно највеће трошење – 17,7 млрд динара (150 млн динара) – био је пренос средстава на раздео Министарства финансија из 29. децембра 2021. године. Имајући у виду да је у сличном износу и сличном периоду држава управо преко овог конта дала велике зајмове Србијагасу за покривање губитака, није искључено да су управо ове субвенције класификоване као поверљиве. С друге стране, сам Србијагас у својим извештајима за 2021. експлицитно наводи да је добио субвенцију из републичког буџета у складу са Уредбом о привременој мери ограничавања цене гаса. Остаје нејасно зашто Влада то није могла да наведе у завршном рачуну када је већ предузеће објавило ову информацију. Од осталих корисника код којих је тешко пронаћи оправдање за ознаку поверљивости издвајамо – 1,5 млрд динара пренетих Министарству приведе 23. децембра и 750 милиона истом кориснику 27. децембра и 300 милиона пренетих Генералном секретаријату Владе 16. септембра. Мање износе под ознаком поверљивости добијали су још и Државно правобранилаштво, Републичка дирекција за имовину и Авио-служба Владе.

Образложење одступања извршеног буџета у односу на план заузима 150 страна али нема никакву информациону ни аналитичку вредност. Буџетски корисници имају обавезу да у посебном делу завршног рачуна објасне све разлоге који су довели до одступања појединачних расхода у односу на планиране величине. Међутим, основни проблем лежи у томе што нису прописани адекватни стандарди у извештавању по овом основу (нпр. није јасно дефинисано шта се користи као план с којим се пореди реализација), па буџетски

корисници ово извештавање третирају лежерно и необавезујуће. Ниједан корисник у пракси не извештава о одступању у односу на оригинални буџет, па чак ни ребаланс – што су лимити којима Скупштина даје легитимитет – већ у односу на последњу додељену апропријацију која се током године много пута мења и ревидира дискреционим одлукама Владе и без сагласности посланика и скупштинске расправе. Тако се долази до апсурдне ситуације у којој у завршном рачуну готово нема корисника који је имао пробијање буџетског плана; огромна већина исказује „уштеде“ јер извршење пореде са апропријацијама које су уважиле све ад хок мере и политике, пребацивања из текуће резерве и др, што не одговара стварном стању. Конкретан пример за 2021. јесу, рецимо, субвенције за ЈП ПЕУ Ресавица које су пробиле план готово двоструко (реализација била 8,5 млрд, буџетом а потом и ребалансом било предвиђено 4,7 млрд), о чему нема ниједне речи у образложењу јер се ови расходи пореде са апропријацијом која је накнадно увећана. Други, можда још илустративнији пример јесте Министарство финансија, које у образложењу није навело (нити објаснило) потпуно нови програм који није био предвиђен буџетом нити ребалансом, а који је донео трошкове од 40 млрд динара (Кредитна подршка књижена на набавци финансијске имовине намењена по свему судећи за покривање губитака јавних енергетских предузећа). Потребно је да Влада одељку о одступањима од плана посвети много више пажње – да се као критеријум планске величине узму Закон о буџету и ребаланс, али и да сам садржај садржај буде детаљнији и смисленији.

Буџетске позајмице су у 2021. години достигле рекордно високих 49 млрд динара и биле су преко 2,5 веће него што је било предвиђено ребалансом, иако је он прављен свега пар месеци пре краја календарске године. Поменуто одступање, премда огромно у апсолутном и релативном износу, у завршном рачуну готово да уопште није обрађено. Додатни је недостатак то што завршни рачун не пружа ни комплетан увид у структуру ових издатака – којим предузећима и под којим условима су кредити одобрени, да ли се и када очекује враћање средстава у буџет и др. Из извештаја Србијагаса за 2021. може се видети да је ово предузеће крајем децембра из буџета Републике добило 35 млрд динара бескаматних позајмица (17 млрд и 18 млрд динара са роком враћања до краја 2022. године) пошто из текуће ликвидности није било у могућности да обезбеди средства за куповину гаса по берзанским ценама. Овај износ могао би да објасни највећи део рекордно високих издвајања за буџетске позајмице у 2021, али то није експлицитно наведено у завршном рачуну иако би требало да буде. Истичемо да би све позајмице морале да буду приказане детаљније, што би Влада нарочито требало да има у виду приликом састављања завршног рачуна за 2022, пошто је из посредних извора закључујемо да су зајмови ЕПС-у и Србијагасу у тој години премашили 1,5 млрд евра.

Завршни рачун и даље не даје информације по ком основу, коме и у ком појединачном износу је држава плаћала казне и пенале у 2021. години. Укупни издаци Републике за казне и пенале у 2021. износили су 17,5 млрд динара (око 150 млн евра). Иако се може доћи до информације који су државни органи исплаћивали највеће казне и пенале – конкретно у 2021. години Министарство одбране, Привредни суд, МУП итд, не постоје образложења коме, за шта и ком појединачном износу су плаћане казне и пенали. Ово су непродуктивни расходи који су већ неко време на веома високом нивоу, а у 2021. су били, примера ради, скоро 80% већи од читавог буџета Министарства за заштиту животне средине. Премда делимично имамо разумевања да се детаљни приказ износа по казнама и пеналима не може приказати у Закону о буџету, имајући у виду потребу да се

не прејудицирају исходи судског спора пре окончања, сматрамо да нема оправдања да се подаци не наведу у завршном рачуну – пошто се спорови окончају и све исплате реализују. Објављивање података о казнама и пеналима омогућило би бољи увид у стварне узроке неконтролисаног кретања ових расхода, и у крајњој линији добру аналитичку основу да се спречи њихов даљи раст у будућности. Такође, бољи приказ реализованих казни по споровима покренуо би и питање одговорности за преузете а неизвршене обавезе.

Број: 021-01-1/2023-03
У Београду, 30. марта 2023. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Павле Петровић

Павле Петровић